



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/923
14 September 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Пятидесятая сессия

ГODOВАЯ ТЕМА

УКРЕПЛЕНИЕ ПАРТНЕРСТВА В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ,
В ТОМ ЧИСЛЕ В ПЛАНЕ БЕЗОПАСНОСТИ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В июне 1999 года на своем пятнадцатом совещании Постоянный комитет решил избрать тему "Укрепление партнерства в целях обеспечения защиты, в том числе в плане безопасности", в качестве годовой темы для пятидесятой сессии Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара 1/ . Формирование партнерств между Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и кругом участников преследовало цель повышения эффективности деятельности Управления в интересах беженцев и других подмандатных лиц, а также устранения рисков, затрагивающих безопасность и безопасность гуманитарных работников. Настоящая записка призвана

1/ Эта тема перекликается с той, которая обсуждалась на сорок девятой сессии Исполнительного комитета, а именно темой: "Международная солидарность и распределение бремени во всех его аспектах: ответственность за положение беженцев на национальном, региональном и международном уровнях", обсуждение которой свидетельствовало о важном значении партнерства между государствами для сохранения института убежища.

послужить источником справочной информации для обсуждения годовой темы. В ней ставятся соответствующие вопросы и приводятся примеры того, каким образом партнерство с различными участниками позволяло улучшать защиту лиц, ищущих убежище, беженцев и другого контингента, подмандатного УВКБ, а также снимать озабоченности по поводу их безопасности. Не претендуя на всеохватность, оно призвано стимулировать осмысление и обсуждение вопросов о том, каким образом благодаря партнерствам можно было бы выйти на новый уровень решения сложнейших проблем, порождаемых потоками беженцев. Записку завершают некоторые предложения, касающиеся как потенциальных пределов партнерства, так и компонентов успеха.

II. ЗАЩИТА И БЕЗОПАСНОСТЬ В УСЛОЖНЯЮЩЕМСЯ МЕЖДУНАРОДНОМ ОКРУЖЕНИИ

2. Защита лежит в основе мандата УВКБ. В своем самом широком смысле защита охватывает все то, что направлено на восстановление человеческого достоинства беженцев, гарантирование их прав и отыскание долгосрочных решений их проблем в русле Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протокола к ней 1967 года 2/. С точки зрения такой широкой перспективы задача защиты имеет юридическое, равно как и физическое и материальное измерения.

3. Обеспечивать международную защиту беженцев и других подмандатных лиц становится все труднее из-за все более сложного международного окружения. За последние два десятилетия система защиты беженцев во многих районах мира подверглась серьезным испытаниям на прочность. Поддержка института убежища падала. Иррегулярные мигранты, вооруженные элементы и даже лица, которые не имели бы права претендовать на статус беженца в соответствии с положениями Конвенции 1951 года, все чаще ищут убежище вместе с настоящими беженцами. Одновременно с этим отмечаются вопиющие нарушения принципов и норм гуманитарного права и прав человека во время конфликтов. Мирные жители зачастую становятся главной мишенью воюющих сторон, причем больше всего от этого страдают женщины и дети. Женщины слишком часто становятся жертвами варварских преступлений, включая организованные изнасилования и сексуальную эксплуатацию. Детей и подростков насильно призывают на военную службу, вынуждают так или иначе поддерживать военную машину или подвергают сексуальным и другим посягательствам и эксплуатации.

2/ К таким видам деятельности по обеспечению защиты относятся пропаганда присоединения к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, поддержка создания национальных процедур определения статуса, стимулирование правительственных и частных усилий по поощрению добровольной репатриации или ассимиляции в новых национальных общинах и т.д. См. Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года, глава II, пункт 8.

Престарелые беженцы, о которых проще всего забыть, сталкиваются с проблемами, связанными с социальной дезинтеграцией и хронической зависимостью. Даже если эти проблемы менее наглядны, они отнюдь не являются менее животрепещущими 3/.

4. Риски для гуманитарного персонала также выросли, поскольку этот персонал работает в обстановке открытого конфликта или повышенной опасности. Гуманитарный персонал сталкивается с угрозами, применением силы, физическими нападениями, приводящими к увечьям или смерти, что не позволяет или мешает ему выполнять функции, которые включают в себя обеспечение защиты. Для того чтобы противодействовать этим растущим рискам в рамках системы Организации Объединенных Наций прилагаются активные усилия по повышению готовности к работе в опасных условиях и подготовке сотрудников, подвергающимся наибольшим угрозам, а также по обеспечению командирования в наиболее опасные точки сотрудников служб безопасности. Благодаря такой неослабной бдительности фактическое количество инцидентов оставалось на довольно стабильном, но тем не менее крайне тревожном уровне.

5. Из этого следует, что в таком сложном окружении усилия по обеспечению защиты в растущей степени были сконцентрированы на аспекте физической безопасности подмандатных лиц, а также гуманитарного персонала. Никакая организация не способна справиться с этой задачей в одиночку. Тема пятидесятой сессии, ставящая упор на партнерстве, представляется весьма своевременной и злободневной. Сейчас как никогда в прошлом ощущается потребность в согласованном международном подходе для предотвращения и пресечения посягательств на физическую безопасность и неприкосновенность беженцев и других подмандатных УВКБ лиц, а также его собственных сотрудников и персонала его партнеров. Такого рода подход должен включать в себя усилия по укреплению и уважению прав человека и законности, ослаблению напряженности внутри общин и стимулированию примирения, миростроительства и институционального развития. Некоторые мирные соглашения последнего времени уже содержали сходные элементы физической и юридической защиты и предусматривали тесное сотрудничество между спектром организаций и учреждений, занимающихся не только военными, но и гражданскими аспектами поддержания мира.

III. ПАРТНЕРСТВО: ЧТО ЭТО ТАКОЕ И ДЛЯ ЧЕГО ОНО НЕОБХОДИМО

6. Термин партнерство ассоциируется с рядом концепций: с общностью задачи или цели, стремлением объединить усилия во имя достижения этой цели и чувством совместной ответственности за достижение желаемого результата. Однако партнерство не означает, что мнения по всем вопросам и в любое время обязательно должны полностью совпадать. Партнерство, созданное для достижения конкретной общей цели, не предполагает также того,

что партнеры должны стремиться к продолжению своего сотрудничества в интересах решения других проблем или вопросов. В то же время партнерство – это нечто большее, чем "координация" или "сотрудничество". Оно может быть единственным средством заполнения пробелов между традиционными мандатами или мобилизации усилий ряда партнеров в случаях, когда выявленные потребности пересекают мандаты сразу нескольких организаций.

7. Партнерство является краеугольным камнем международной защиты, предусмотренной Конвенцией 1951 года и Протоколом 1967 года, а также мандатом УВКБ. В соответствии с ключевыми положениями этих документов эффективное выполнение функций УВКБ зависит от его сотрудничества с государствами, межправительственными организациями, частными учреждениями и другими образованиями. Поэтому партнерства в их различных формах и с широким кругом действующих лиц в течение многих лет являлись центральным аспектом модуса операнди УВКБ, способствуя упрочению защиты во всех ее измерениях.

8. Партнерства УВКБ имеют многочисленные формы в зависимости от потребностей конкретной ситуации. Они варьируются от широких стратегических рамок взаимодействия с государствами или региональными органами до формализованных межучрежденческих соглашений на уровне штаб-квартиры 4/. Они также могут принимать вид формальных или неформальных договоренностей с неправительственными образованиями или местными властями. Такие договоренности зачастую оказывались высокоэффективными, поскольку они основываются на партнерстве, призванном служить достижению одной или нескольких конкретных целей, а не просто обеспечивать общие рамки для сотрудничества. Соглашения о партнерстве могут также отражать долгосрочную приверженность сотрудничеству по ряду вопросов или быть ограниченными по времени и охвату. За время своего существования УВКБ работало с рядом традиционных партнеров: беженцами и другими подмандатными лицами; правительствами и государственным сектором; неправительственным сектором; движением обществ Красного Креста, а также другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

9. Новые и динамичные партнерства были рождены необходимостью более комплексного подхода к рассмотрению защитных функций, включая:

4/ УВКБ заключило Меморандумы о взаимопонимании, обменивалось письмами и подписало другие соглашения о сотрудничестве с самыми различными международными организациями, учреждениями и другими образованиями, такими, как: АФБР/АФР, Совет Европы, БЕСГВ, МБР, МФСР, ИСЕСКО, МФСР, МПОР, МОТ, МОМ, НАТО, ОАЕ, ОЭСР, УВКПЧ, ОИК, ОБСЕ, САДК, ЮНЭЙДС, ЮНБРО, ПРООН, ЮНДРО, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ, УОПООН, НИИСР, ЮНСЕКООРД, ДООН, Всемирный банк, МПП и ВОЗ.

- устранение коренных причин потоков беженцев;
- наблюдение за соблюдением прав человека;
- укрепление потенциала реагирования, в том числе с помощью систем раннего предупреждения;
- миростроительство и поддержание мира; и
- обеспечение перехода от помощи к устойчивому развитию.

Быстрая эволюция подходов к вопросам защиты также влекла за собой изменения характера и охвата партнерств УВКБ. Устанавливаются или укрепляются связи с международными, региональными и субрегиональными организациями; академическими и другими институтами; международными финансовыми учреждениями; частным сектором; представителями гражданского общества; и даже вооруженными силами и правоохранительными органами. Большое внимание уделяется тому, чтобы привлечение каждого нового партнера повышало отдачу общих усилий.

10. Необходимость обеспечения безопасного окружения для репатриантов – это еще одна задача деятельности. Именно решение этой задачи было одним из соображений, которые легли в основу инициативы, получившей название "Брукингского процесса". Речь идет о совместной инициативе Верховного комиссара и Президента Всемирного банка по проведению консультаций между правительствами, международными и неправительственными организациями с упором на совместную ответственность широкого спектра гуманитарных организаций и организаций по вопросам развития за осуществление перехода от гуманитарной помощи к долгосрочному развитию. Цель состоит в изучении средств обеспечения за счет новых и новаторских партнерств более успешного перехода от конфликта к устойчивому развитию и миру в постконфликтных обществах.

11. В современном сложном окружении стратегическое партнерство УВКБ с другими участниками может принести ощутимые результаты, включая:

- мобилизацию общественного мнения в пользу беженцев, укрепляя тем самым поддержку института убежища;
- повышение способности контролировать динамику событий, связанных с защитой (в некоторых обстоятельствах воспользовавшись дестимулирующим воздействием присутствия других в случаях, когда УВКБ физически не представлено);
- получение дополнительных ресурсов в поддержку защитного мандата УВКБ;

- усовершенствование координационных механизмов;
- использование специальных навыков, выходящих за пределы компетенции УВКБ 5/;
- создание новых методологий и разработка новых подходов к защите;
- обеспечение того, чтобы урегулирование конфликта должным образом учитывало гуманитарные и защитные аспекты, равно как и того, чтобы решения проблем беженцев носили долгосрочный и устойчивый характер;
- обмен информацией по вопросам рисков для безопасности беженцев и персонала, с тем чтобы активизировать совместные усилия по уменьшению этих рисков.

IV. УВКБ И ЕГО ПАРТНЕРЫ: НЕКОТОРЫЕ ПРИМЕРЫ

A. Государства, региональные и международные организации

12. В Конвенции 1951 года и Уставе УВКБ подчеркивается необходимость сотрудничества между УВКБ и государствами, неправительственными организациями, частными организациями и другими образованиями. В соответствии со статьей 35 Конвенции 1951 года государства обязуются сотрудничать с УВКБ "и содействовать выполнению им обязанностей по наблюдению за применением положений Конвенции". Сотрудничество с государствами также продиктовано прагматическими соображениями. Государства являются основными гарантами режима защиты беженцев в немалой мере по причине того, что они являются главными действующими лицами на международной арене и – как стороны Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года – связаны положениями этих документов. Кроме того, государства несут ответственность за обеспечение защиты и безопасности всех лиц, на которых распространяется их юрисдикция, включая уважение основных прав человека, таких, как право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. Учитывая такую центральную роль государства, УВКБ может добиваться осуществления своего защитного мандата только в тесном сотрудничестве с ними.

13. Помимо сотрудничества такого рода УВКБ стремится поддерживать партнерские отношения с государствами и в других формах. На наиболее формальном уровне УВКБ работает в партнерстве с государствами в интересах уточнения и усовершенствования нормативных и процедурных рамок защиты беженцев в рамках подготовки заключений Исполнительного комитета, международных договоров и национального законодательства. Конвенция ОАЭ 1969 года и Картахенская декларация 1985 года являются примерами

5/ Как, например, в вопросах юридического, политического, военного или технического ноу-хау.

крупных региональных договоров по вопросам защиты, в разработке которых активное участие принимало УВКБ. УВКБ и государства тесно сотрудничают при разработке и осуществлении процедур определения статуса. На страновом уровне государства тесно сотрудничают с УВКБ при создании и обеспечении функционирования лагерей и поселений беженцев и при организации предоставления услуг по защите и помощи, немаловажное значение среди которых имеет распределение материальной помощи среди беженцев. Другие возможности для партнерства рассматриваются в контексте поиска долговременных решений. В частности, добровольная репатриация, расселение на местах и переселение требуют скоординированных действий между УВКБ, странами происхождения, странами убежища и странами переселения.

14. УВКБ работает в тесном сотрудничестве с многими международными партнерами на международной арене, мандаты которых в области гуманитарной помощи, прав человека и защиты дополняют собственный мандат Управления. В круг таких организаций входят Международный комитет Красного Креста (МККК); учреждения и программы Организации Объединенных Наций, в частности Мировая продовольственная программа (МПП), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), специальные представители и представители Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, а также координаторы-резиденты; специальные докладчики Организации Объединенных Наций; различные рабочие группы; международные трибуналы; а также другие организации, действующие на международной арене. Сотрудничество УВКБ с этими партнерами стимулировалось осознанием того, что права человека, гуманитарное право и защита беженцев являются параллельными и усиливающими друг друга направлениями деятельности. Наглядным примером такого рода тенденции является деятельность в интересах внутриперемещенных лиц. Так как нет какого-либо международного учреждения, исключительно специализирующегося на проблематике внутриперемещенных лиц, прочное сотрудничество в этой сфере является залогом эффективной защиты и отыскания долгосрочных решений. УВКБ принимало активное участие в консультациях под эгидой Рабочей группы по внутриперемещенным лицам Межучрежденческого постоянного комитета (МПК) с целью укрепления защиты внутриперемещенных лиц путем более активного межучрежденческого сотрудничества.

15. Можно привести и многие другие позитивные примеры партнерства между УВКБ и государствами и международными организациями за последние два десятилетия. В их число входила Международная конференция по проблеме индокитайских беженцев 1989 года, Комплексный план действий (КПД) которой заложил основу для конструктивного сотрудничества между государствами Юго-Восточной Азии, принимающими индокитайских беженцев, и другими заинтересованными государствами, расположенными несколько в стороне. Международная конференция по проблеме центральноамериканских беженцев часто упоминается в качестве примера сотрудничества между несколькими центральноафриканскими государствами, Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, УВКБ и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Благодаря ей удалось добиться позитивных сдвигов в нескольких областях благодаря разработке "проектов быстрой отдачи" для оказания помощи общинам, принимающим репатриантов и беженцев,

предоставления женщинам из числа перемещенных лиц возможностей играть активную роль в процессе примирения и экономического развития и расширению возможности местных общин и НПО самим определять свое будущее. Самое главное – это то, что Конференция способствовала защите беженцев и других подмандатных лиц благодаря уделению повышенного внимания принципам репатриации беженцев и защиты внутривосемещенных лиц в рамках программы действий, направленной на достижение мира и спокойствия в регионе.

16. Сравнительно недавно процесс осуществления последующей деятельности в связи с Конференцией по СНГ в мае 1996 года 6/ способствовал формированию новых и высокоэффективных партнерств в интересах защиты. Участвующие в процессе Конференции СНГ страны разрабатывают, обновляют или уже ввели в действие законодательство по вопросам о беженцах. Активизируется деятельность по укреплению потенциала и подготовке кадров, с тем чтобы помочь государствам региона создать системы убежища и внедрить процедуры определения статуса беженцев, соответствующие международным стандартам. Процесс СНГ также позволил укрепить сотрудничество по вопросам гражданства. Прочные узы сотрудничества при решении вопросов безгражданства между УВКБ, Советом Европы и соответствующими органами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств (ВКНМ) начали приносить свои плоды. Тем не менее необходимы дополнительные усилия для того, чтобы привести национальное законодательство и практику в соответствие с Конвенцией 1961 года о сокращении безгражданства и Конвенцией Совета Европы о гражданстве. Благодаря процессу СНГ и налаженному через него сотрудничеству были достигнуты также важные сдвиги в решении проблем ранее депортированных народов. ВКНМ в тесном сотрудничестве с УВКБ и проектами по проблемам принудительной миграции Института открытого общества стал инициатором консультаций, направленных на разработку комплексного и ориентированного на практические решения подхода с участием всех заинтересованных сторон.

17. Кризис в Косово также обеспечил хорошие возможности для налаживания партнерства с государствами и межправительственными организациями с целью укрепления защиты. До марта 1999 года УВКБ тесно сотрудничало с Контрольной миссией в Косово (КМК), а также Международным комитетом Красного Креста (МККК) и целым рядом местных и международных НПО. Во многом благодаря этому удавалось получать надежную информацию о численности, местах базирования и положении перемещенных лиц и репатриантов, а также разрабатывать меры по удовлетворению неотложных потребностей уязвимых групп и

6/ Региональная конференция для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах (Женева, май 1996 года), созванная УВКБ в сотрудничестве с ОБСЕ и МОМ.

обеспечению их безопасности. Обмен информацией имел также важное значение для защиты гуманитарного персонала на месте, особенно с обострением кризиса. В Косово международное присутствие вновь продемонстрировало, что оно является важным фактором, если не полного исключения, то хотя бы уменьшения угроз для жизни, безопасности и имущества.

18. В функционировании этих партнерств произошел трагический сбой в результате событий в период после марта 1999 года. Новые формы партнерств были созданы в ответ на широкомасштабный поток беженцев и перемещенных лиц из Косово, численность которых приблизилась к одному миллиону человек. Программа гуманитарной эвакуации, призванная уменьшить исключительно высокое давление на одну из стран убежища стала примером солидарности и совместного несения бремени в экстремальной обстановке. Эта программа явила собой пример политической воли к устранению опасности дестабилизации в результате присутствия огромных масс беженцев в неустойчивой обстановке.

19. Принятие резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности и подписание Военно-технического соглашения между Силами для Косово (СДК) и правительствами Союзной Республики Югославии и Республики Сербии позволили провести развертывание СДК в Косово и организовать возвращение намного более 770 000 этнических албанцев в Косово к 1 сентября 1999 года. Это вновь сопровождается процессом создания и преобразования партнерств, особенно в рамках Миссии Организации Объединенных Наций в Косово.

20. Уже в течение многих лет Управление уделяет повышенное внимание конструктивному диалогу с Европейским союзом (ЕС) и его государствами-членами и органами. Это включает в себя деятельность Рабочей группы высокого уровня по проблемам убежища и миграции, которая в настоящее время занимается разработкой комплексной общей стратегии и всестороннего подхода к политике по вопросам убежища и миграции для отдельных стран и регионов, выходцами которых является большинство лиц, ищущих убежища, и мигрантов в странах ЕС. Сотрудничество между ЕС и УВКБ в настоящее время оформлено в виде Декларации № 17 к Амстердамскому договору, которая вступила в силу 1 мая 1999 года. На предстоящем саммите глав государств или правительств стран ЕС в Тампере будут рассмотрены вопросы разработки стратегии в интересах создания общеевропейской "зоны свободы, безопасности и справедливости".

21. В Африке партнерство с Организацией африканского единства (ОАЕ) остается стержнем усилий в интересах устойчивого мира и урегулирования проблем беженцев. В 1999 году в этой области отмечались некоторые обнадеживающие сдвиги, включая достижение соглашений о прекращении огня или мире для урегулирования ряда давних конфликтов. Такие соглашения, тем не менее, останутся хрупкими, если они не будут подкрепляться приверженностью делу урегулирования и решения конфликтов не путем применения силы, а путем переговоров.

В. Гражданское общество

22. В большинстве ситуаций, связанных с возникновением беженцев и репатриацией, гражданское общество играет насуточно важную роль в деле выполнения мандата УВКБ и осуществления его деятельности. Хотя НПО представляет собой самую важную группу, связи с другими участниками гражданского общества, понимаемого в самом широком смысле, продолжают укрепляться. Перечень таких участников является длинным – от академических учреждений до деловых кругов, работников искусства и политиков. Результаты совместных инициатив обнадеживают.

23. НПО остаются традиционными партнерами УВКБ, и их роль в сфере защиты с течением времени возросла, в частности потому, что они выполняют ряд функций, дополняющих деятельность УВКБ. НПО выступают в качестве эффективных и гибких партнеров, обеспечивая непосредственное предоставление услуг в рамках всего комплекса полевой работы от реагирования на чрезвычайные ситуации путем организации и налаживания функционирования лагерей и до отыскания долгосрочных решений. Их относительная неотягощенность бюрократическим аппаратом позволяет им действовать оперативно и быстро приспосабливаться к изменяющейся обстановке на местах. НПО также являются активными проводниками политики приверженности соблюдению международных стандартов защиты. Местные НПО выполняют функции связующих звеньев между УВКБ и принимающими общинами, облегчают получение доступа к подмандатным лицам и наблюдение за их положением, а также играют ключевую роль в процессе организации перехода от помощи к развитию.

24. Недавним новаторским примером партнерства с деловыми кругами стал союз между УВКБ, МОМ и крупной корпорацией, а именно корпорацией "Майкрософт", которая оказала помощь в разработке компьютерной системы регистрации в контексте чрезвычайной ситуации в Косово. Эта система была создана по спецификациям УВКБ и открывает новые возможности для регистрации населения в ситуациях массового перемещения, позволяя на месте проводить проверку статуса при одновременной выдаче идентификационных карточек беженцам и репатриантам.

25. Другим таким примером стал форум деловых кругов и гуманитарных организаций, впервые организованный в начале 1999 года УВКБ и Международным спасательным комитетом с участием руководителей почти 30 крупнейших гуманитарных организаций и многонациональных корпораций. Форум помог укрепить зарождающееся партнерство между гуманитарными организациями и деловым сообществом, признав наличие у них общей цели и стремления к процветанию и демократическому развитию кризисных обществ. Были намечены различные направления совместных действий, включая меры по поощрению демократического

правления и эффективной государственной администрации; создание или модернизацию судебных систем; разминирование сельскохозяйственных угодий, с тем чтобы вновь сделать их пригодными для сельскохозяйственного использования; и обеспечение базовых услуг и инфраструктуры.

26. О важности партнерства УВКБ с НПО наглядно свидетельствует процесс "Партнеры в действии" (ПАРИНАК), предполагающий проведение консультаций, которые закладывают новые основы для сотрудничества между УВКБ и его партнерами из числа НПО. При этом изучаются оперативные взаимосвязи и критерии для создания более перспективных и высокопродуктивных партнерств при укреплении приверженности к усовершенствованию совместной гуманитарной деятельности. Кульминацией этого процесса стала Конференция в Осло в июне 1994 года, на которой были приняты Декларация и План действий, содержащий 134 рекомендации, в том числе большое количество рекомендаций о защите беженцев, а также партнерстве между НПО и УВКБ. Широко признается тот факт, что ПАРИНАК играет ключевую роль в деле укрепления сотрудничества между УВКБ и НПО, которые в настоящее время участвуют в качестве наблюдателей в деятельности Постоянного комитета и Исполнительного комитета УВКБ. Последующие меры на национальном и региональном уровне обеспечивают сохранение процессом ПАРИНАК набранных темпов. Он продолжает служить платформой для дальнейшей деятельности по пересмотру и усовершенствованию конкретных партнерств. Накануне 2000 года УВКБ и НПО намерены еще более активизировать процесс ПАРИНАК, с тем чтобы укрепить потенциал эффективного решения многочисленных проблем, которые возникнут в будущем. В настоящее время готовится План действий ПАРИНАК на 2000 год, в который войдут рекомендации об усовершенствовании партнерств в интересах защиты на местах 7/. Новое Рамочное соглашение об оперативном партнерстве (РСОП) укрепляет сотрудничество не только между НПО и УВКБ, но и между самими НПО. РСОП признает важное значение участия всех организаций, работающих с беженцами, а также необходимость в прочных партнерствах в интересах обеспечения эффективной защиты и помощи.

С. Беженцы и другие подмандатные лица

27. Беженцы и другие подмандатные лица не являются лишь пассивными получателями гуманитарной помощи. Опыт УВКБ показал, что они играют важную роль в обеспечении защиты, помощи и долгосрочных решений, особенно в лагерях беженцев. Беженцы и другие подмандатные лица являются основными источниками информации о проблемах в сфере

7/ Примеры различных мероприятий, которые затрагивают детей из семей беженцев, беженок и престарелых беженцев и предполагают участие УВКБ, НПО и других организаций, таких, как ЮНИСЕФ, приводятся в недавних записках для Постоянного комитета: EC/46/SC/CRP.39; EC/48/SC/CRP.38; EC/49/SC/CRP.22.

защиты и об обстановке в лагерях. При определенном консультировании и подготовке они зачастую становятся важными партнерами УВКБ в усилиях по наблюдению за конкретной ситуацией и обеспечивают ценную информацию для разработки мер по оказанию помощи и защиты. Они зачастую вносят большой вклад в доставку и распределение гуманитарной помощи и могут способствовать надлежащему учету требований защиты при организации функционирования лагерей и поселений беженцев.

28. Беженки активно привлекаются к осуществлению широкого круга инициатив, направленных на обеспечение прав человека, как о том свидетельствовали недавние кампании в Африке, Латинской Америке и Центральной Азии. Во всех этих случаях сами женщины давали знать о своих озабоченностях. Они также вносят важный вклад в процессы урегулирования конфликтов и миростроительства в таких странах, как Эритрея, Эфиопия и Бурунди. Они играют ключевую роль в осуществлении всех превентивных мер, призванных уменьшить опасность того, что они станут объектами насилия и посягательств. Например, в лагерях на западной границе Объединенной Республики Танзании в течение последних восемнадцати месяцев идет осуществление всесторонней программы предотвращения и пресечения сексуального и гендерного насилия. Успешное осуществление этого проекта, ориентированного на деятельность на уровне общин, позволило начать разработку аналогичных проектов в пяти других странах Западной и Восточной Африки. Они основываются на партнерстве с беженками, местными правоохранительными органами, НПО и персоналом гуманитарных учреждений.

IV. ОБРАЩЕНИЕ К НОВЫМ ПАРТНЕРАМ В ИНТЕРЕСАХ УЛУЧШЕНИЯ ЗАЩИТЫ

29. С конца 1997 года УВКБ проводило обширные консультации на предмет расширения "опорной базы" с целью укрепления поддержки основных институтов защиты беженцев, включая Конвенцию 1951 года. Эти консультации должны рассматриваться в качестве части процесса укрепления существующих и создания новых партнерств. После завершения первого этапа таких консультаций, предусматривающего подробные двусторонние консультации с представительным кругом государств – участников Исполнительного комитета УВКБ, эти консультации были расширены путем вовлечения в этот процесс неправительственных организаций и других ключевых негосударственных органов, включая учреждения и органы Организации Объединенных Наций, международные финансовые учреждения и корпоративный сектор, а также влиятельных членов гражданского общества 8/. В результате этих

8/ Информационный документ о процессе расширения "опорной базы" был представлен Постоянному комитету Исполнительного комитета в конце июня и содержит описание того, каким образом УВКБ стремится развивать диалог с широким кругом участников для решения беспрецедентных задач, вытекающих из его мандата в области защиты.

консультаций государства в ряде регионов приняли на себя обязательства по проведению двусторонней дипломатической деятельности в пользу ратификации основных международных договоров о защите беженцев, в том числе о безгражданстве.

30. На этапе, когда институт убежища находится под сильным нажимом, партнерство также преследует цель стимулирования творческого подхода к защите и развитию диалога в интересах укрепления института убежища. Хорошим примером этого подхода к партнерству является серия симпозиумов, организованных в период с 1997 по 1999 год по теме "Вызовы, перед которыми стоит институт убежища и защиты беженцев – совмещение государственных интересов с международными обязательствами по предоставлению убежища". В работе этих симпозиумов приняли участие эксперты по вопросам убежища в четырех регионах 9/ с целью изучения коллизий между интересами государств и их обязанностями в области защиты беженцев и выявления путей устранения этих коллизий. В осуществлении этой инициативы участвовали партнеры, представляющие широкий спектр отраслей и дисциплин, включая представителей правительств, международных организаций, академических и научно-исследовательских институтов, гражданского общества и частного сектора.

31. Хотя на каждом из таких симпозиумов рассматривались разные вопросы, между ними было много общего. Например, на симпозиумах было признано, что "задача сейчас состоит не в том, как построить барьеры, которые удерживали бы людей на расстоянии, а в том, как управлять перемещением беженцев и миграционными процессами таким образом, чтобы обеспечить уважение прав человека и гуманитарных принципов при учете законных озабоченностей государств и принимающих общин" 10/. Кроме того, УВКБ как никогда настоятельно рекомендовали создавать новые опорные сети и расширять базу этих сетей, не ограничиваясь при этом традиционными партнерами, с тем чтобы эффективным и транспарентным образом задействовать гражданское общество. Именно в этом и состояла одна из основных целей процесса расширения "опорной базы".

9/ Южная часть Африки, Северная Америка, Западная Европа, Южная Америка и Азиатско-Тихоокеанский регион.

10/ Широко признается, что наилучший путь поддержки института убежища заключается не в свертывании согласованных мер защиты беженцев, а в активной, творческой и изобретательной деятельности по устранению коренных причин отъезда беженцев, наряду с принятием всех мер для восстановления доверия к системе убежища.

V. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ

32. Многие из ситуаций, вызывающих перемещение населения, сопровождаются серьезными посягательствами на принципы и нормы прав человека и гуманитарного права, в результате чего физическая защита становится важным компонентом мер, направленных на обеспечение защиты. Кроме того, присутствие вооруженных и других элементов в числе подлинных беженцев ставит на повестку дня острый вопрос о том, как отделить лиц, которые не нуждаются в международной защите, от тех, кто в ней нуждается, с тем чтобы гарантировать сугубо гуманитарный характер лагерей и поселений при обеспечении безопасности. Наконец, поскольку гуманитарный персонал работает в ситуациях открытого конфликта или повышенной опасности, более пристальное внимание уделяется собственно проблемам безопасности такого персонала и мерам по их решению. В некоторых странах угрозы для безопасности гуманитарных работников привели к частичному или полному приостановлению программ помощи, препятствуя тем самым осуществлению мероприятий в области защиты.

33. В 1998 году Совет Безопасности организовал открытые прения по инициативе Республики Кореи для обсуждения вопроса об улучшении защиты в интересах оказания гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в конфликтных ситуациях. Эти обсуждения оказались очень своевременными и способствовали широкому признанию важной роли, выполняемой гуманитарными организациями в международных отношениях и необходимости оказания им поддержки со стороны Совета Безопасности. УВКБ взяло на себя ведущие функции в деле подготовки впоследствии "Доклада Генерального секретаря о защите в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов", который был опубликован в сентябре 1998 года 11/. Этот документ стал плодом процесса обстоятельных консультаций с другими учреждениями ООН, МККК и государствами-членами Совета Безопасности.

34. В этой связи также следует упомянуть о Региональном совещании по проблемам беженцев в районе Великих озер, организованном в Уганде в мае 1998 года под эгидой УВКБ и ОАЕ. Безопасность была первоочередным вопросом повестки дня этого совещания и был достигнут консенсус по поводу того, что смешанный характер лагерей таит в себе определенную угрозу. Было также признано, что гуманитарные организации в одиночку неспособны решить проблемы безопасности, и важное значение в этой связи имеет поддержка международным сообществом сил правопорядка. Участники совещания также пришли к выводу о том, что страны соответствующего региона лучше подходят для создания традиционных многонациональных сил по поддержанию мира при урегулировании проблем безопасности такого рода.

35. Недавний опыт УВКБ, в том числе в районе Великих озер, Объединенной Республике Танзании и Юго-Восточной Европе, действительно свидетельствовал о настоятельной необходимости решения проблем безопасности в лагерях и поселениях беженцев. Поддержка национальной полиции в Кении и Объединенной Республике Танзании служит примером оказания УВКБ материальной помощи в целях развертывания полицейских сил по обеспечению охраны общественного порядка в лагерях беженцев. В случае Объединенной Республики Танзании полиция также помогает пресекать деятельность, противоречащую Конвенции ОАЕ 1969 года. УВКБ начало изучать различные новые подходы к обеспечению безопасности в лагерях, основанные на постепенной реализации концепции "последовательности вариантов" и предполагающие создание партнерств между государствами, учреждениями Организации Объединенных Наций и другими участниками ^{12/}. Один из подобных подходов (аналогичный ныне действующей договоренности об обеспечении готовности к развертыванию между Датским советом по делам беженцев/Норвежским советом по делам беженцев) предусматривает определение органов национальной полиции и/или вооруженных сил, которые могли бы быть оперативно развернуты на местах для обеспечения безопасности в лагерях в чрезвычайной ситуации. Один из вариантов этой модели использовался в лагерях беженцев в бывшей югославской Республике Македонии, где шведские полицейские в сотрудничестве с местной полицией обеспечивали безопасность в лагерях. Второй вариант может включать в себя использование договоренностей об обеспечении готовности к развертыванию подобных тем, которые применялись Департаментом по поддержанию мира (ДОПМ). И наконец, третий подход мог бы предполагать модернизацию модели СИВПОЛ, использовавшейся в Боснии и Косово для охраны порядка в лагерях беженцев в ситуациях повышенной опасности. Хотя эти различные подходы направлены на решение основных и наиболее существенных проблем безопасности в лагерях, необходимо решать и другие не столь явные проблемы, такие, как незаконная торговля и преступления против личности.

36. В государствах, ослабленных конфликтами, и особенно в тех государствах, в которые направлены крупномасштабные потоки возвращающихся лиц, обстановка с точки зрения безопасности и условия для возвращения могут быть улучшены благодаря партнерству при осуществлении схем укрепления потенциала в интересах поддержки, подготовки и контроля за деятельностью полицейских и других сотрудников по охране правопорядка. Миротворцы также могут быть важными партнерами в усилиях по повышению безопасности, в частности благодаря предоставлению ими информации по вопросам безопасности, необходимой для

^{12/} "Последовательность вариантов" была описана в документе "Security and the Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements" ("Безопасность и гражданский гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев") (EC/49/SC/INF.2), который был рассмотрен Постоянным комитетом на его четырнадцатой сессии в феврале 1999 года.

оценки рисков для гуманитарного персонала; участия в работе по выявлению, обозначению и удалению сухопутных мин и неразорвавшихся боеприпасов из зон возвращения населения; и в целом содействия формированию обстановки, способствующей процессам возвращения населения.

37. Партнерство необходимо и для решения проблем безопасности гуманитарных работников. В Косово УВКБ действовало в партнерстве с органами Организации Объединенных Наций и НПО в деле организации крупномасштабных мероприятий по подготовке по вопросам безопасности, направленных на уменьшение рисков для персонала, оказывающего гуманитарную помощь, как в Албании, так и в Союзной Республике Югославии; активно участвовало в механизмах Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности на национальном уровне; и сотрудничало с НПО, ОБСЕ-КМК, местными органами и другими участниками в осуществлении мер по обеспечению безопасности конвоев помощи, чрезвычайных систем эвакуации и обмена информацией по вопросам безопасности.

VI. НЕКОТОРЫЕ НЕРЕШЕННЫЕ ВОПРОСЫ

38. Выше обсуждаются лишь некоторые из аспектов сложных вопросов, порождаемых темой этого года, и содержится лишь ограниченный перечень примеров партнерства. В интересах углубления анализа и проведения более плодотворных дискуссий Исполнительный комитет мог бы обратить внимание на следующие обширные вопросы:

- Зачем нам нужны партнерства?
- Где пролегают границы партнерства, особенно когда речь заходит о защите?
- Каковы слагаемые успешного партнерства?
- Какова результативность партнерств на местах?

39. Хотя партнерства, несомненно, могут способствовать усилению защиты и безопасности беженцев, существуют определенные границы. Пытаясь определить надлежащие границы партнерства, УВКБ в первую очередь опирается на свой мандат и настоятельную необходимость обеспечения гуманитарного и неполитического характера своих функций. Мандат в области защиты беженцев присущ только УВКБ, и никакие отступления от него недопустимы. Таким образом, существует коллизия между тем, в какой степени УВКБ может и должно расширять или укреплять партнерство в интересах защиты, и тем, каким образом оно может и должно осуществлять свою уникальную ответственность. Аналогичным образом необходимость постоянного сохранения УВКБ своего статуса в качестве объективного и беспристрастного гуманитарного органа может исключать установление партнерских отношений в некоторых обстоятельствах.

40. Учитывая многообразие партнеров, которые в настоящее время участвуют в сотрудничестве по вопросам, затрагивающим защиту и безопасность беженцев, важно, чтобы каждый из таких партнеров полностью осознавал и уважал основные положения беженского права, прав человека и гуманитарного права. Кроме того, как показывает опыт УВКБ, следующие факторы являются одним из слагаемых успешных партнерств:

- Партнеры своевременно приходят к консенсусу относительно того, что объединение их усилий в интересах достижения заданной цели будет более эффективным, чем осуществление ими разрозненных и несогласованных действий.
- В письменном или негласном соглашении предусматриваются параметры сотрудничества, желательны на полевом уровне, наиболее близком к тем лицам, в интересах которых, как считается, должны быть приняты меры защиты. Такое партнерство на полевом уровне может эффективно дополняться соглашениями на столичном уровне или уровне штаб-квартиры, направленными на решение более общих вопросов межучрежденческого сотрудничества.
- Целенаправленные мероприятия по подготовке кадров помогают как УВКБ, так и новым партнерам получить более полное представление о соответствующих мандатах, методах работы и структурах.
- Координационные центры, пункты или сотрудники по поддержанию связи призваны способствовать эффективным связям и упростить сообщение с соответствующим лицом (лицами).
- С учетом своего мандата или специального опыта партнер привносит нечто новое в меры защиты.
- Партнеры регулярно проводят консультации по вопросам деятельности, выявляют конкретные проблемы и принимают меры для их решения, а также оценивают эффективность мер защиты.
- Партнерство периодически пересматривается на предмет выявления проблем и их решения на основе коллегиального и компромиссного подхода.

41. Делегации, участвующие в пятидесятой сессии Исполнительного комитета, возможно, пожелают поделиться своим собственным опытом или представить предложения о том, каким образом можно было бы дополнительно расширить или укрепить партнерства для повышения их отдачи с точки зрения защиты и безопасности беженцев. Данная тема представляется весьма обширной, будучи при этом своевременной. Выявление практических слагаемых успешной деятельности при признании некоторых ограничений позволит в ходе обсуждений наметить основные направления дальнейших действий и реформаторских инициатив на пороге нового тысячелетия.

Список сокращений

АФБР	Африканский банк развития
АФР	Азиатский фонд развития
БЕСГВ	Бюро Европейского сообщества по гуманитарным вопросам
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ДООН	Добровольцы Организации Объединенных Наций
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ИЛД	Инициатива в интересах либерийских детей
ИСЕСКО	Исламская организация по вопросам образования, науки и культуры
МАБР	Межамериканский банк развития
МИПЧ	Международный институт прав человека
МОВР	Межправительственный орган по вопросам развития
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
МПП	Мировая продовольственная программа
МУПК	Межучрежденческий постоянный комитет
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития населения
НАТО	Организация Северо-Атлантического Союза
НИИСП	Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций
ОАЕ	Организация африканского единства
ОИК	Организация Исламская конференция

ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
САДК	Сообщество по вопросам развития Южной Африки
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
УОПООН	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНБРО	Орган Организации Объединенных Наций по операциям по оказанию чрезвычайной помощи в пограничных районах
ЮНДРО	Управление координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий
ЮНЕЙДС	Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИФЕМ	Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин
ЮНСЕКООРД	Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения
